

Décentraliser ou contrôler?

L'évolution récente des Zones Villageoises d'Intérêt Cynégétique du Burkina Faso

Vermeulen Cédric¹ / cvermeulen@ulg.ac.be

Une loi pleine de promesse... et un nouveau décret

Le Burkina Faso reste le seul pays d'Afrique occidentale à posséder une législation où, au moins dans les termes, la gestion cynégétique de la faune par les populations locales est devenue une réalité. Les textes de loi prévoient en effet la possibilité pour les populations de délimiter sur leurs terroirs des zones dévolues à la chasse commerciale, d'y faire venir des touristes chasseurs et de rétrocéder à l'État la part des recettes qui lui est due. La loi prévoit également la constitution de Comités Villageois de Gestion de la Faune (CVGF), structures rattachées aux Comités Villageois de

Gestion de Terroir (CVGT) et reconnues dans le processus de décentralisation en cours.

Sous des dehors anodins, cette loi présente des avancées remarquables. D'abord elle entérine l'idée d'une conservation de la faune sauvage en dehors des espaces protégés, dans une optique de gestion cynégétique. Ensuite elle concerne les terroirs villageois, à savoir tout espace non classé. Mais elle porte l'originalité plus loin, puisque la communauté villageoise devient le gestionnaire de l'activité cynégétique et son premier opérateur. En outre, elle n'a pas de caractère contraignant. Chaque communauté reste libre de

juger de l'opportunité et de l'intérêt que représente cette donne nouvelle dans la gestion de son patrimoine. La loi annonce également, pour le cas spécifique de la gestion des milieux naturels, la décentralisation administrative générale en cours. Enfin, elle affirme de façon claire que la gestion de la faune peut contribuer au développement local des communautés.

En 2004, nous faisons un premier bilan des initiatives de mise en place des ZOVIC en périphérie du ranch de Nazinga et du W (Vermeulen, 2004). Nous révélons que la gestion cynégétique villageoise recouvrait un ensemble d'enjeux variés. Outre les besoins de formations importants et les classiques enjeux techniques (préservation de l'habitat, gestion de la faune, quotas d'abattages, etc.), les ZOVIC ont ouvert la porte à d'autres questionnements. Questionnements internes aux communautés locales d'abord, dans leur rapport à l'espace et au foncier. Questionnements quant au fonctionnement des structures locales de gestion et leur fusion avec le système politique coutumier local ensuite. Mais également questionnement de l'univers administratif et privé de la chasse, dans sa réelle volonté à partager la rente avec les populations locales. Nous plaitions pour un statut harmonisé pour les Zovic, statut qui impliquerait une dimension foncière, fiscale et administrative indépendante. En 2008 le Burkina Faso a adopté un décret (Décret n° 2008-312/PRES/PM/MECV/MATD/MEF du 9 juin 2008) prolongeant la loi. Cet article propose une analyse de ce nouveau texte et interroge sa portée.

Des zones villageoises sans chasse villageoise et sans viande

Le paradoxe nominal des Zones Villageoises d'Intérêt Cynégétique était déjà présent dans la loi : les Zovic du Burkina sont destinées à l'exercice de la chasse, mais pas à celle des populations locales... Seul le tourisme



La chasse à plume ne fournit que de maigres recettes. L'interdiction du tir au gros gibier dans les Zovic résonne comme une volonté de maintenir la gestion cynégétique aux mains du secteur privé.

¹ ULG/Gembloux Agro-Bio-Tech, Unité de Gestion des Ressources forestières et des Milieux naturels, Laboratoire de Foresterie tropicale et subtropicale,, Passage des Déportés, 2 B-5030 Gembloux, Belgique

cynégétique y est autorisé. Dans le décret également, le rôle potentiel des Zovic en tant que zone pourvoyeuse de protéines et en tant qu'échelon éventuel d'une stratégie de sécurité alimentaire villageoise est oublié. Le décret aurait pu au moins préciser la destination de la venaison, élément d'importance tant symbolique que protéique. Dans une Zovic, cette dernière ne doit-elle pas prioritairement revenir aux populations ? Le texte est resté hélas totalement muet sur ce point.

© Photo C. Vermeulen



Communauté locale ou commune décentralisée ?

De par leur acronyme, les Zovic manifestent indéniablement le fait qu'elles sont rattachées à une communauté villageoise. Comme le rappelle très justement l'article 2 du décret, elles sont instituées pour favoriser la « participation à la gestion faunique », « dans l'intérêt des communautés de base » et « pour l'amélioration des conditions de vie des populations ». Le Comité Villageois de Développement veille en théorie, à travers une commission spéciale, à sa gestion. Mais dès cet article dépassé, le lecteur attentif se rendra compte que le décret va subrepticement confier les éléments de gestion et de décision à la commune, dernier échelon décentralisé du pouvoir étatique. Ainsi de sa création (Articles 7 et 8), décidée *in fine* par le maire et son « conseil municipal », de sa gestion (sous le contrôle du conseil communal, Article 11), de son amodiation (voir ci-dessous), et enfin de la destination des recettes (article 16).

La gestion dite « villageoise » devient donc dans les faits une gestion plutôt « communale ».

Cynégétique ou pastoralisme ?

L'article 8 du nouveau décret précise qu'une surface de Zovic ne peut excéder un cinquième de la surface totale de la commune rurale. Il s'avère que cette disposition aussi curieusement précise qu'arbitraire serait le produit des débats à l'assemblée nationale, où les représentants des intérêts des agropasteurs ont fait valoir leur inquiétude par rapport à l'extension possible de surfaces dévolues à la faune et dont seraient exclues les formes de pastoralismes traditionnels. Réaction de défiance légitime d'une corporation à un texte vide de dispositions concernant le pastoralisme, et dont l'ambiguïté aurait été levée si les auteurs du décret avaient pris le soin de préciser ce statut, au lieu de le passer simplement à la trappe. La co-existence faune-bétail est un sujet suffisamment documenté au Burkina Faso que pour se permettre quelques propositions concrètes et originales en ce sens. En tant qu'espaces inscrits à l'intérieur des systèmes de production villageois, les Zovic auraient justement pu servir de lieu d'apprentissage d'une co-existence officielle entre exploitation de la faune et systèmes de transhumance locale.

Pas de grande faune dans les Zovic ?

Bien que la loi n'ait rien prévu dans ce sens, le décret prévoit soudainement (article 10) que le tir au gros gibier est interdit dans les Zovic, et ne peut être autorisé que moyennant un plan de tir basé sur un inventaire préalable. Sous couvert de bonne gestion, un paradoxe multiple : économique d'abord, si l'on considère que la grande faune constitue un produit d'appel commercial fondamental et la base des plus importantes recettes ; écosystémique ensuite, si on admet que les espèces de grande faune occupent des domaines vitaux bien supérieur aux superficies concernées par les seules Zovic (qu'il est inopportun d'inventorier isolément) ; géographique si on prend en compte la situation de certaines Zovic (en périphérie de zones de chasse amodiées dont elle absorbent l'éventuel trop plein) ; sociale enfin : comment inciter les populations locales à conserver des ressources dont elles ne pourront tirer profit ? Les populations sont-elles condamnées à gérer les pintades ?

Contrôle, contrôle...

Le nouveau décret semble d'abord traduire un souci de limiter les libertés locales en matière de gestion des ressources naturelles. Les références à un contrôle externe (au delà de la collectivité locale) de l'activité surabondent : quatre autorités pour le contrôle du



© Photo C. Vermeulen

Le partage des bénéfices issus du tourisme cynégétique est la clé de la réussite des Zovic

dossier de demande (Article 7 : Mairie, service déconcentré de gestion de la faune, structure locale chargée de l'aménagement du territoire, Ministre en charge de l'environnement) ; délibération du conseil municipal pour le classement (Article 8) ; approbation d'un plan d'aménagement par le Directeur Régional chargé de la faune, après avis de la Direction nationale (Article 9) ; Plans de tirs soumis à ces deux mêmes autorités (Article 10) ; Gestion conjointe par le conseil communal (Article 11) ; Contrôles forestiers routiniers (Article 17). Il est frappant de constater que les différents échelons des structures administratives centrales et décentralisées vont co-exister dans ce contrôle multiple, annulant de facto l'idée d'une gestion locale plus efficace des ressources naturelles (puisque les contrôles et avis maintiennent les cheminements administratifs longs). Que d'efforts pour des zones appelées à ne couvrir qu'un cinquième de la commune au maximum et dévolues essentiellement à la chasse à plume !

Le nerf de la guerre pour plus tard... et pour personne

Puisque les villageois ne peuvent chasser dans leur Zovic, on est en droit d'imaginer que l'incitant économique lié à la valorisation cynégétique par un tiers extérieur constitue pour eux le principal attrait de ces dernières. Le partage des retombées économiques, leur cheminement administratif et financier (qui verse à qui, dans quels délais, sur quels comptes sous le contrôle de qui) constitue donc le socle de tout le système, et une des conditions clés de la réussite ou de l'échec des Zovic. Le décret décide pourtant de ne pas se prononcer sur le sujet et renvoie laconiquement au ministre de tutelle le soin de fixer par arrêté la « clé de répartition des recettes entre différents bénéficiaires », bénéficiaires identifiés comme « budget de

l'Etat et budget des collectivités locales territorialement compétentes ». Le texte reste donc muet sur le cheminement des recettes, et surtout sur leur origine : taxes d'amodiations ? Taxes d'abattage ? L'expérience ayant montré (Voir Bouche et al. dans le présent numéro) que la taxe d'amodiation incitait à les villageois à conserver la brousse, tandis que la taxe d'abattage favorisait la conservation d'importants effectifs animaux, ce silence est regrettable. En outre, le texte ne cite pas les communautés locales comme « bénéficiaires ». Le fait de les assimiler *de facto* aux collectivités territoriales (niveau communal, regroupant parfois une dizaine de communautés locales) implique immédiatement que le partage des recettes va surtout se faire au profit des structures étatiques, en plaçant d'emblée le supposé acteur principal en état de subordination financière.

Le spectre inquiétant du classement

Une des caractéristiques fondamentales des Zovic est de situer sur des zones non-classées, au sein des terroirs villageois. Les communautés locales délimitent de leur propre volonté une portion de territoire qu'elles contrôlent. L'article 4 du décret nouveau modifie fondamentalement cette donne : si une Zovic est toujours classée au profit d'une communauté de base, le décret permet soudainement de la déclasser et de la reclasser au profit d'une communauté rurale (la Mairie) ou de l'Etat. A l'évidence, il s'agit ici d'une contradiction avec l'esprit de la loi et d'une volonté de ménager pour l'Etat une possibilité de s'approprier les Zovic les plus rentables ou les plus giboyeuses.

Qui amodie les Zovic ?

Une autre entorse à l'autonomie des communautés locales réside dans les articles 12 à 14 - leur abondance témoigne de l'intérêt porté au sujet - qui ouvrent la porte à l'amodiation des Zovic au secteur privé. Si cette option n'est pas en soi négative, et a même déjà été testée sur le terrain avec succès, la question est de savoir qui amodie les Zovic et à quelles conditions. Le décret délivre ce pouvoir au conseil communal, pour une période de 5 à 10 ans. Ainsi, pouvoir est donné à une assemblée où ne siège qu'un seul représentant de la

communauté villageoise qui « gère » la Zovic de décider de l'amodiation de cette dernière à tout opérateur privé. *De facto*, la communauté villageoise est exclue de ce choix (puisque minoritaire en cas de vote au conseil communal). Par ailleurs, le texte reste muet sur les conditions (aucune disposition sur le recrutement local, sur la formation, sur le partage des bénéfices...). La communauté villageoise en tant que partenaire à part entière de la gestion est simplement gommée.

Conclusion : décentraliser ou contrôler ?

Sous couvert de préciser un texte



© Photo C. Vermeulen

La Zovic devrait être gérée par la communauté villageoise qui l'a délimitée sur son propre terroir

de loi, le nouveau décret sur les Zovic du Burkina Faso les a tout simplement vidées de leur sens. Privées du droit d'exploiter la grande faune, limitées dans leur extension, contrôlées de toutes part, co-gérées par une assemblée où la communauté est sous-représentée, amodiées selon le bon vouloir de la commune décentralisée, dépourvues de la moindre allusion quant à l'origine des recettes et leur redistribution éventuelle, les « Zovic nouvelles » peuvent en outre être aujourd'hui enlevées aux populations locales par la commune décentralisée ou le ministère de tutelle. Sous le vernis de la décentralisation, l'hégémonie de l'appareil étatique reste entière. Le décret nouveau est parvenu à déposséder les communautés locales à la fois sur le plan de la gestion, de la décision, de la finance et du foncier. Une évolution regrettable pour un des outils de gestion de la faune les plus originaux d'Afrique de l'Ouest.

BIBLIOGRAPHIE

VERMEULEN, C. 2004. Community-based wildlife management in Burkina Faso : the experiments of the Nazinga

Ganga de Gambie, espèce chassée dans les Zovic